



COMMISSION ÉCONOMIQUE ET SOCIALE POUR L'ASIE ET LE PACIFIQUE

Organe spécial des pays insulaires en développement du Pacifique

Neuvième session
4-5 avril 2006
Jakarta

**CRÉATION DE REVENUS ET D'EMPLOIS POUR LES GROUPES
VULNÉRABLES DU PACIFIQUE**

(Point 4 de l'ordre du jour provisoire)

Note du secrétariat

RÉSUMÉ

Au cours des 10 à 15 dernières années la croissance économique dans la plupart des pays du Pacifique a été lente. Les retombées de la croissance ne se sont guère fait sentir dans l'ensemble de ces pays et ce sont surtout les groupes d'intérêt particuliers et les élites politiques qui en l'occurrence en ont profité.

L'élaboration de politiques de l'emploi et de politiques sociales appropriées sont un moyen susceptible de contribuer à une répartition plus équitable des retombées de la croissance économique au sein des populations tout entières, en particulier parmi les groupes les plus vulnérables. Une action gouvernementale fondée sur le respect des droits tels qu'ils ont été reconnus internationalement permet de renforcer les capacités des groupes vulnérables de réclamer qu'on leur fournisse les ressources sociales, politiques et économiques nécessaires pour répondre à leurs besoins. Quelques groupes sociaux importants, en particulier les jeunes, les femmes et les handicapés, dans les sociétés de la région du Pacifique n'ont bénéficié ni du développement, ni de la croissance économique, ni de l'emploi et sont plus vulnérables que d'autres. La présente note discute d'approches possibles pour la mise en place de moyens d'action aux niveaux national et régional conçus pour répondre aux besoins des catégories les plus vulnérables des sociétés du Pacifique. L'Organe spécial souhaitera peut-être approuver les recommandations figurant dans la présente note.

TABLE DES MATIÈRES

	<i>Page</i>
Introduction.....	1
I. NATURE DE LA VULNÉRABILITÉ.....	3
II. LES FEMMES.....	3
III. LES JEUNES.....	4
IV. LES HANDICAPÉS.....	6
V. ENSEIGNEMENTS.....	7
VI. PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES – UNE APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS.....	8
VII. CRÉATIONS D'EMPLOIS ET DE REVENUS POUR LES GROUPES VULNÉRABLES.....	9
VIII. SUBVENTIONS SALARIALES.....	10
IX. LÉGISLATION SUR L'EMPLOI.....	11
X. APPROCHE GLOBALE.....	11
XI. DÉVELOPPEMENT DES MICROENTREPRISES.....	11
XII. CONCLUSION.....	12
XIII. RECOMMANDATIONS.....	13
Annexe. Quelques indicateurs sociaux et économiques.....	15

Introduction

1. La croissance économique est nécessaire pour créer des emplois et de la richesse. Toutefois, les effets de « ruissellement » de la croissance ne se font pas sentir de manière égale au sein des populations: certains groupes en profitent davantage que d'autres. Tout au long des années 90, la plupart des pays et territoires insulaires en développement du Pacifique ont connu une faible croissance économique bien que dans les dernières années de la décennie certaines îles aient vu leurs résultats économiques s'améliorer. Ainsi donc, les retombées de la croissance ne se sont guère fait sentir dans l'ensemble de ces pays et ce sont surtout les groupes d'intérêt particuliers et les élites politiques qui en l'occurrence en ont profité. Il est demandé au Gouvernements des îles du Pacifique, en tant que participants actifs à la vie de la communauté internationale, en application de divers engagements et conventions internationaux, de remédier aux inégalités et de faire en sorte que les groupes les plus vulnérables soient également des bénéficiaires du développement.

2. Tandis que la mondialisation s'accélère, les États insulaires éloignés et divers du Pacifique, entrent dans une nouvelle ère de leur histoire politique et économique dans des conditions de très grande incertitude. Des mutations sociales rapides se généralisent sur toutes les îles, favorisées par la croissance et la mobilité des populations, l'expansion de l'enseignement et l'utilisation de l'argent ainsi que les progrès des transports et des technologies de la communication. Ce processus est par nature irrégulier et inégal, il crée des inégalités et des divisions entre les sexes et les groupes tribaux, les centres urbains, les zones rurales et les îles éloignées, mettant à rude épreuve la cohésion des communautés et renforçant la vulnérabilité de certaines catégories.

3. Pour que les retombées bénéfiques de toute croissance économique soient plus équitablement réparties parmi le plus grand nombre, en particulier parmi les membres les plus vulnérables d'une société, il convient notamment d'envisager des mesures susceptibles de favoriser la production de revenus. L'expérience de nombreux pays a montré qu'une croissance économique rapide n'était pas suffisante pour créer des emplois et des revenus pour tous, notamment pour les groupes vulnérables. Il fallait mettre en place des mesures visant concrètement à faire en sorte que ces groupes les plus vulnérables participent à la vie économique et jouissent des fruits de la croissance. Des taux de croissance économique faibles, en particulier dans une situation de démographie galopante, signifie que l'emploi dans le secteur structuré ne pourra guère s'accroître rapidement pour absorber la main-d'œuvre de plus en plus nombreuse dans la plupart des pays du Pacifique et qu'il faut favoriser les entreprises du secteur privé informel, la diversification de l'agriculture et d'autres activités rémunératrices¹.

¹ UNICEF, Secrétariat de la Communauté du Pacifique et FNUAP, *The State of the Pacific Youth*, (2005), p. 26.

4. De nombreux obstacles limitent la croissance dans les pays insulaires du Pacifique. Toutefois, les gouvernements de ces pays et leurs partenaires de développement s'accordent à reconnaître que les principaux facteurs entravant le développement et la croissance économique, et par conséquent contribuant à la pauvreté sont les suivants:

a) Les déséconomies d'échelle dues à la petite taille de ces pays, à leur éloignement géographique et à la paucité de leurs ressources naturelles, qui renchérissent le coût des infrastructures et des services;

b) Leur extrême vulnérabilité aux risques en raison de la fragilité de leur environnement, à l'intensification des pressions urbaines, à leur sensibilité aux risques climatiques naturels, à l'étroitesse de leur base économique et au caractère ouvert de leur économie qui exposent ces pays aux fluctuations des cours commerciaux mondiaux;

c) Les pressions sociales, telles que la démographie galopante avec pour conséquence une population jeune, les inégalités qui se font jour entre les zones rurales et urbaines, entre les groupes socioéconomiques et entre les sexes, l'insuffisance des mesures de protection sociale, les tensions résultant de la nécessité de concilier des obligations culturelles et l'évolution des structures sociales ainsi que les tensions sociales et les différends locaux entre communautés ethniques;

d) Les facteurs d'origine institutionnelle: politiques et réglementations nationales inadaptées, mauvaise répartition des dépenses publiques, absence de capacités institutionnelles, répartition inéquitable du pouvoir politique et manque de moyens pour l'organisation et la mobilisation sociales.

5. Le présent document met l'accent sur trois groupes vulnérables qui sont le plus susceptibles de vivre dans des conditions de pauvreté: les femmes, les jeunes et les handicapés. Ces groupes sont victimes des déséconomies d'échelle concernant la fourniture des services de base ainsi que des conséquences de l'urbanisation rapide et anarchique, des pressions sociales et des mauvaises conditions de vie qui en résultent. Dans la plupart des pays du Pacifique il existe des décalages ou des incohérences dans les politiques relatives à la création d'emplois et la formation de revenus.

6. On parlera ici de ces groupes vulnérables non seulement parce qu'ils occupent une place importante dans les communautés mais également parce qu'il existe un certain nombre de conventions et de déclarations des Nations Unies consacrées à leurs droits, notamment: la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes et la déclaration relative aux handicapés-Cadre d'action de Biwako pour une société intégrée, sans obstacles et fondée sur le respect des droits au bénéfice des handicapés de l'Asie et du Pacifique. On discutera également des approches possibles pour des initiatives visant à donner aux personnes les plus vulnérables les moyens de subvenir à leurs besoins par des activités rémunératrices. Il s'agit d'offrir aux Etats membres un cadre leur permettant d'échanger leurs données d'expérience dans ce domaine et de faire des recommandations générales.

I. NATURE DE LA VULNÉRABILITÉ

7. La pauvreté ne concerne pas seulement les revenus des individus ou des ménages. Une étude récente de la Banque mondiale² montre que la pauvreté est considérée par les pauvres comme « pluridimensionnelle », en ce sens qu'elle englobe les dimensions psychologiques du sentiment d'impuissance, de dépendance et de honte, le manque d'accès aux infrastructures de base (transports, eau propre, etc.), le faible niveau d'alphabétisation, la mauvaise santé et le coût élevé des soins médicaux. Ils reconnaissent l'importance d'une bonne gestion de leur environnement physique et social pour surmonter leur vulnérabilité. La pauvreté tend à toucher principalement les femmes, les enfants et les jeunes, les personnes âgées, les minorités ethniques, les handicapés et les victimes de catastrophes naturelles et de conflits³.

8. L'expérience de la pauvreté est la même dans le Pacifique. Des évaluations participatives sur la pauvreté et les difficultés de vie, effectuées dans plusieurs pays du Pacifique par la Banque asiatique de développement (BASD), font ressortir ce même caractère pluridimensionnel. Ces évaluations ont abouti à la conclusion que les communautés étudiées reconnaissaient l'existence d'un nombre croissant de personnes défavorisées et laissées pour compte en raison de l'expansion et de la monétisation croissante des économies nationales et de l'affaiblissement des liens et des systèmes d'appui traditionnels. Ces problèmes se retrouvaient de manière remarquablement identique non seulement dans les zones urbaines et rurales à l'intérieur de chaque pays mais également dans toute la région. En d'autres termes, malgré les vastes différences quant à la géographie et à la dotation en ressources entre les États atolls de Micronésie, les îles hautes de Mélanésie et la majeure partie de la Polynésie, les préoccupations des populations étaient très similaires. Les causes des difficultés de vie et de pauvreté sont essentiellement liées à l'absence d'activités rémunératrices, de services de base de qualité raisonnable et de qualifications pour saisir les occasions et relever les défis lorsqu'ils se présentent⁴.

II. LES FEMMES

9. Tous les pays insulaires du Pacifique ont approuvé le Programme d'action du Pacifique pour le progrès de la femme et l'égalité des sexes (2005-2015) (Pacific Platform for Action on Advancement of Women and Gender Equality)⁵ qui appelle à l'adoption par toute la région de la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes.

² Deepa Narayan et autres, *Can Anyone Hear Us ? Voices from 47 countries* (Banque mondiale, Poverty Group, 1999).

³ CESAP, « Questions de politique générale en matière de dépaupérisation rurale » (E/ESCAP/1095), par. 3.

⁴ http://www.spc.org.nc/AC/art_stats_SummaryHard&Pov.htm

⁵ Secrétariat de la Communauté du Pacifique et PNUD, *Pacific Islands Regional Millennium Development Goals Report (2004)*, p. 45

10. Dans la plupart des pays, les plus pauvres des pauvres se trouvent principalement dans des ménages dont le chef de famille est une femme. Même à l'intérieur de la cellule familiale, la pauvreté en termes d'argent, d'accès et de pouvoir, est fonction du sexe, les femmes et les enfants de sexe féminin ayant des difficultés plus grandes que les hommes et les enfants de sexe masculin⁶. Étant donné la charge importante supportée par la population active en raison des taux élevés de croissance démographique, les femmes sont souvent victimes de stress mental et physique.

11. De nombreuses études ont montré que le nombre de femmes pauvres dans une société donnée était généralement supérieur à celui des hommes pauvres et cela pour toute une variété de raisons: les femmes ont généralement des personnes à charge et ont donc des possibilités réduites de trouver un emploi rémunéré; les unes sont abandonnées et les autres sont veuves; les filles sont souvent retirées des écoles plus tôt que les garçons ce qui là aussi restreint leurs possibilités en matière d'emploi et de revenu. Beaucoup de pays insulaires du Pacifique se situent très bas sur l'échelle du développement humain de l'ONU, s'agissant en particulier de l'éducation, de l'alphabétisme fonctionnel, des normes de santé et de nutrition (voir l'annexe: «Quelques indicateurs sociaux et économiques»). Dans chacune de ces catégories, les femmes apparaissent comme nettement désavantagées par rapport aux hommes. La pauvreté se «transmettant» de génération en génération, les enfants de familles pauvres tendent à devenir eux-mêmes des adultes pauvres, et comme ce sont généralement les femmes qui élèvent les enfants, la réorientation des stratégies d'atténuation et de réduction de la pauvreté en faveur des femmes pourrait donner d'excellents résultats⁷.

12. Le professeur Naila Kabeer a souligné à la première session du Comité des problèmes sociaux émergents (Bangkok, septembre 2003) que l'autonomisation des femmes et l'instauration de l'égalité entre les sexes étaient également des éléments stratégiques essentiels pour atteindre tous les objectifs de la Déclaration du Millénaire, puisque l'éradication de la pauvreté et le développement humain passaient justement par l'autonomisation des femmes⁸.

III. LES JEUNES

13. Le Rapport du PNUD sur le développement humain (1999) parle de «pauvreté des chances» et note l'existence d'un chômage élevé mais déguisé et d'une sous-culture émergente quoiqu'encore peu importante du crime et du désespoir parmi les jeunes, notamment des taux de suicide extrêmement élevés parmi ces derniers, dans certaines parties de la région⁹.

⁶ “Urban poverty alleviation”, document présenté à la Réunion régionale de haut niveau préparatoire à Istanbul + 5 pour l'Asie et le Pacifique (Hangzhou (Chine), octobre 2000).

⁷ Banque asiatique de développement: *Poverty: Is it an issue in the Pacific?* (Banque asiatique de développement, Office of Pacific Operations, mars 2001).

⁸ CESAP, Rapport du Comité des problèmes sociaux émergents sur sa première session (E/ESCAP/1310), par. 17.

⁹ PNUD, *Pacific Human Development Report 1999: Creating Opportunities* (juin 1999), p. 5.

14. Le Secrétariat de la Communauté du Pacifique a souligné¹⁰ qu'une croissance faible et une démographie galopante constituaient des défis pour tout gouvernement. En particulier, le nombre croissant de jeunes (âgés de 15 à 24 ans) dans beaucoup de pays du Pacifique imposerait, qu'en dépit de leur rareté, davantage de ressources soient consacrées à l'éducation et à la formation ainsi qu'à un renforcement de la croissance pour créer des emplois (voir l'annexe). Dans le domaine démographique on note les faits nouveaux suivants:

a) Les pays mélanésiens et micronésiens ont des taux de croissance démographique élevés et dans beaucoup d'entre eux les jeunes de 15 à 24 ans représentent environ 20 % de la population (voir l'annexe). Les taux d'analphabétisme de plus en plus élevés réduisent le potentiel économique de ces pays;

b) Les possibilités d'emploi pour les jeunes dans la plupart des pays insulaires du Pacifique sont rares. Cela est dû à l'absence d'emplois peu qualifiés dans l'industrie des services dans les secteurs du commerce de détail et de l'hébergement;

c) Dans la plupart des pays le chômage des jeunes est élevé. Ainsi, on l'estime à 62,6 % dans les Îles Marshall (1999), à 46 % dans les Îles Salomon (1999), à 35,2 % dans les États fédérés de Micronésie (2000), à 31,2 % à Tuvalu (2002) et à 30,3 % aux Tonga (1996).

15. Le chômage crée des problèmes socioéconomiques plus grands pour les jeunes dans tout le Pacifique. Le rapport *Youth in the Solomon Islands*¹⁰ met en évidence la diversité des problèmes préoccupant les jeunes hommes et femmes dans toute cette sous- région:

- Absence de participation communautaire
- Désœuvrement
- Pauvreté
- Toxicomanie et alcoolisme
- Grossesses précoces
- Analphabétisme
- Quasi inexistence d'activités pour les jeunes

16. Si les gouvernements ne font rien pour remédier à ces difficultés, celles-ci continueront d'affecter les jeunes dans leurs comportements, leurs motivations et leur travail. L'UNICEF a noté que dans la sous- région la pauvreté poussait un nombre de plus en plus grand de jeunes vers des activités criminelles, ces activités commençant généralement par des vols relativement mineurs (vols de cochons ou de volailles par exemple) puis se poursuivaient par des crimes plus graves notamment cambriolages, vols de voitures et brigandage avec ou sans violence¹¹.

¹⁰ Secrétariat de la Communauté du Pacifique, *Youth in Solomon Islands: A Participatory Study of Issues, Needs and Priorities* (2004).

¹¹ *The State of Pacific Youth, 2005*,... (cf. note 1).

17. La prostitution des filles, parfois avec la complicité de leurs parents, semble également être en progression dans quelques pays, dans une large mesure à cause de la pauvreté et de la multiplication des occasions de subvenir à ses besoins de cette façon.

18. Beaucoup de pays du Pacifique ont des politiques nationales pour les jeunes et diverses ONG y ont des programmes également à leur intention. Le Secrétariat de la Communauté du Pacifique soutient quant à lui un programme régional. Toutefois, le problème du chômage des jeunes et autres problèmes connexes continuent d'être préoccupants malgré les appels déjà lancés pour y remédier et formuler des stratégies pour aider les jeunes à véritablement s'insérer dans l'économie de subsistance et l'économie monétaire¹².

IV. LES HANDICAPÉS

19. En 2002, l'Organe spécial de la CESAP pour les pays insulaires en développement du Pacifique a constaté que les handicapés des pays insulaires du Pacifique, comme ceux des autres États membres de la région de la CESAP, comptaient parmi les catégories les plus pauvres et les plus marginalisées de la société¹³. D'après des estimations récentes de la Banque mondiale, 20 % des plus pauvres du monde souffrent d'un handicap¹⁴ qui limite leur accès à l'instruction, à l'emploi et aux autres services sociaux de base tandis que les handicapés et leur famille sont victimes de préjugés, de discrimination et de rejet. Selon la Banque mondiale, la prise en compte des handicapés dans les stratégies de développement présente des avantages tant économiques que sociaux. Pour le moment, ils ne sont pas représentés dans le processus décisionnel.

20. Plusieurs pays se sont efforcés ces dernières années de remédier à la situation des handicapés en élaborant des politiques appropriées. Des recherches effectuées dans la sous-région du Pacifique font apparaître que dans certaines communautés les enfants handicapés sont pris en charge et peuvent se développer et contribuer à la vie familiale alors que dans d'autres ces enfants sont une cause de honte et sont cachés. Dans la plupart des pays insulaires du Pacifique les enfants handicapés ont des possibilités de scolarisation limitées quand ils n'en sont pas exclus. Des observations ponctuelles montrent que seuls 10 % des enfants d'âge scolaire, voire moins, vont à l'école¹⁵. Si certains de ces pays ont inclus l'invalidité dans les tableaux de recensement nationaux – et un certain nombre d'entre eux ont achevé ou sont en train d'effectuer des recensements ou des enquêtes concrètes sur les handicapés afin d'éclairer les décideurs –, les données relatives à l'emploi dans cette catégorie de population demeurent pratiquement inexistantes dans la plupart de ces pays.

¹² Déclaration de Suva sur le développement humain durable dans le Pacifique, adoptée à la Réunion régionale des ministres de la planification et des planificateurs de haut niveau sur les stratégies de développement humain dans le Pacifique (Suva, mai 1994).

¹³ Rapport de l'Organe spécial sur sa septième session (Bangkok, mai 2002) (E/ESCAP/1254), par. 1.

¹⁴ Banque mondiale, *The World Bank and Disability* (<http://wbIn0018.worldbank.org/hdnet/hdocs.nsf>)

¹⁵ Rapports du CAOCEP: *Advisory Service to the Government of the Solomon Islands Community-based Rehabilitation Programme, Minister of Health and Medical Services: Overview of Disability Issues, août 2002; Disability in Vanuatu: The Community View – Services and Services Priorities, juillet 2005; Delivering for Disability in Papua New Guinea, novembre 2005.*

21. L'Atelier régional du Pacifique sur les handicapés (Nadi (Fidji), août 2005) a noté que les handicapés devaient avoir droit à un travail décent et qu'à cet égard la Convention 159 de l'Organisation internationale du travail (OIT) et autres normes, ainsi que les législations et politiques nationales étaient des moyens importants pour promouvoir et sauvegarder ce droit. L'atelier a souligné que pour participer pleinement à la vie sociale, les handicapés devaient pouvoir bénéficier de formation professionnelle, de services pour l'emploi et l'emploi indépendant et bénéficier dans toute la mesure du possible des services courants, notamment pour la création d'entreprise, et l'assistance pour le crédit et la commercialisation dans le cas des travailleurs indépendants.

V. ENSEIGNEMENTS

22. La fourniture des marchandises les plus essentielles est particulièrement importante pour permettre aux catégories les plus vulnérables de participer pleinement à la vie économique et sociale. L'expérience acquise par la CESAP montre que la bonne gouvernance est cruciale pour la fourniture des biens et des services et pour les règles et institutions qui contribuent à la prospérité des marchés ainsi qu'à la santé et au bien-être des populations. Dans de nombreux pays en développement où l'État n'a pas réussi à répondre à des besoins publics fondamentaux tels que le droit de propriété, les routes, les soins de santé primaire et l'éducation de base, un cercle vicieux s'est installé où, par exemple, les populations et les entreprises réagissent à la détérioration des services publics en ne payant pas leurs impôts, aggravant par là encore la situation¹⁶.

23. Donner une voix aux pauvres s'est également révélé efficace pour réduire la pauvreté. L'expérience de la CESAP en Asie et dans le Pacifique¹⁷ a montré que lorsque les pauvres sont organisés, unis et dotés de compétences techniques et de gestion, ils ont pu améliorer leurs conditions de vie et sortir du cycle de la pauvreté. Ils ont pu résister à des groupes plus forts et influencer les décisions tout en créant des partenariats équitables avec les gouvernements et les autres acteurs de la société. Ainsi plusieurs ONG ont entrepris des actions utiles pour constituer des coalitions de pauvres sous la forme de fédérations de squatters qui ont permis d'améliorer les conditions et les niveaux de vie des communautés.

24. Beaucoup de pays ont les moyens de mettre des services sociaux financés par l'État à la disposition des groupes les plus vulnérables. Dans la sous-région du Pacifique, les programmes de protection sociale à financement public ou les programmes communautaires efficaces de vulgarisation fournissant un appui et des informations en matière de santé et de protection sociale à la collectivité tout entière sont sous-développés. Pour améliorer la qualité de la vie des catégories vulnérables il faut que les gouvernements reconnaissent la place et le rôle cruciaux des églises, des ONG et des autres organisations communautaires et que soient créés des partenariats forts entre l'État et la société civile pour la fourniture des services essentiels.

¹⁶ CESAP, «Questions de politique générale en matière de paupérisation rurale» (E/ESCAP/1095), par. 30.

¹⁷ «Urban poverty alleviation» ... (voir note 6).

25. Dans les pays insulaires du Pacifique, la famille et les réseaux familiaux constituent traditionnellement un filet de protection pour les personnes vulnérables. La famille exerce son influence au travers d'une structure vaste et complexe: elle est la principale cellule économique et politique et joue à la fois le rôle d'organisme de protection sociale et d'administration de la justice. Comme c'est le cas dans toutes les sociétés, la structure et les fonctions de la famille évoluent rapidement avec l'urbanisation, la généralisation de l'éducation, des soins de santé et de l'économie monétisée. Cela dit, elle demeure le principal agent de protection sociale et les gouvernements comptent sur elle en premier ressort.

VI. PROTECTION DES PERSONNES VULNÉRABLES – UNE APPROCHE FONDÉE SUR LES DROITS

26. Les notions de «droits» et d'«obligations» sont profondément ancrées dans la famille et la société traditionnelles du Pacifique, principalement parce que l'autorité traditionnelle demeure forte dans la plupart des pays de cette sous-région.

27. Dans le rapport sur les progrès accomplis dans la région de l'Asie et du Pacifique dans la réalisation des objectifs du Millénaire pour le développement¹⁸, il est souligné que ces objectifs ne peuvent être atteints que si les populations tout entières ont accès aux services essentiels: enseignement et soins de santé primaires, approvisionnement en eau et assainissement adéquats. Il faudra certes que les pays affectent davantage de ressources au développement des infrastructures et des services de base pour éliminer la pauvreté mais cela ne suffira pas. Selon le rapport, il convient d'adopter une approche fondée sur les droits qui permettra de voir non seulement qui peut accéder à ces services mais aussi qui en est exclu.

28. Ceux qui n'ont pas accès aux services peuvent habiter dans certaines régions du pays ou appartenir à certains groupes de la société et de la population. Dans de nombreux cas les femmes et les filles, les minorités ethniques, les migrants, les habitants des taudis, les handicapés et les personnes vivant avec le VIH/sida sont systématiquement exclus de l'accès à ces services même lorsque ceux-ci existent et qu'il sont gratuits. Les obstacles à ces services essentiels sont physiques, financiers, juridiques et socioculturels. Les pays doivent peut-être revoir la manière dont ces services sont assurés afin que les groupes exclus puissent en bénéficier¹⁹.

29. Pour progresser dans le renforcement des droits de l'homme et du développement dans la région, le Plan du Pacifique pour le renforcement de la coopération et de l'intégration régionales, adopté par les dirigeants du Forum des îles du Pacifique en octobre 2005, énumère toute une série

¹⁸ CESAP, PNUD et BAsD, *A Future Within Reach: Reshaping Institutions in a Region of Disparities to Meet the Millennium Development Goals in Asia and the Pacific* (Publication des Nations Unies, N° de vente E.05.II.F.27).

¹⁹ CESAP, «Adapter les objectifs du Millénaire pour le développement dans les villes», document établi pour le quatrième Forum Asie-Pacifique de l'urbanisation (Hanoi, octobre 2005).

d'initiatives à mettre en œuvre immédiatement au cours des trois premières années (2006-2008). L'une des principales initiatives est le soutien aux droits de l'homme dans le cadre du Plan, notamment la ratification et l'application des conventions et accords internationaux et régionaux relatifs aux droits. Le Plan du Pacifique mentionne spécifiquement la nécessité de législations nationales fondées sur les droits dans la région du Pacifique, conformément à la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes, la Convention relative aux droits de l'enfant, la Convention 169 de l'OIT sur les droits des peuples autochtones, l'article 50 de l'Accord de Cotonou entre un groupe d'États d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique et la Communauté européenne et ses États membres concernant les normes relatives au commerce et aux travailleurs, la Convention internationale sur la protection des droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leur famille ainsi que le Cadre d'action de Biwako pour une société intégrée, sans obstacles et fondée sur le respect des handicapés de l'Asie et du Pacifique.

VII. CRÉATIONS D'EMPLOIS ET DE REVENUS POUR LES GROUPES VULNÉRABLES

30. Il y a eu de nombreuses tentatives tant dans les pays développés que dans les pays en développement pour aider les catégories défavorisées accéder à des activités rémunératrices et à des emplois dans le secteur structuré. On considère qu'aider les catégories défavorisées à trouver et à conserver des emplois rémunérés (y compris des emplois indépendants) est la meilleure façon de permettre à ces catégories d'accroître leurs revenus et ainsi de participer activement à la vie sociale.

31. On peut en gros qualifier ces tentatives de programmes actifs du marché du travail et y inclure les services de l'emploi, la formation, les travaux publics, les subventions salariales, l'aide à l'embauche et l'aide à l'emploi indépendant. Ce programme vise à améliorer l'offre de main-d'œuvre (par exemple par la formation), à accroître la demande de main-d'œuvre (par exemple par des travaux publics, des subventions salariales), et à faciliter le fonctionnement du marché du travail (par exemple par les services de l'emploi). Les programmes visent souvent les chômeurs de longue durée, notamment les jeunes travailleurs issus de familles pauvres et des groupes particuliers de personnes désavantagées sur le marché du travail comme les personnes handicapées. Il est important de noter que ces programmes ont des objectifs sociaux et économiques importants.

32. Les évaluations d'impact de la Banque mondiale, de l'Organisation pour la coopération économique et le développement (OCDE) et d'autres donnent à penser que ces programmes ne sont pas une panacée pour la création d'emplois mais que certains types d'intervention, bien conçus, pourraient être efficaces pour certains travailleurs²⁰.

²⁰ G. Betcherman, K. Olivás et A. Dar "Impacts of active labor market programs: new evidence from evaluations with particular attention to developing and transition countries", World Bank Social Protection Discussion Paper No. 0402 (janvier 2004).

33. L'expérience montre que ces programmes peuvent réussir s'ils englobent un ensemble complet de services, s'ils visent un groupe bien particulier, s'ils sont axés sur la demande de main-d'œuvre et reliés à de véritables lieux de travail. Pour les travailleurs défavorisés les programmes les plus efficaces sont ceux qui privilégient les services de l'emploi (conseils, aide à la recherche d'un emploi), formation (primes, subventions) et subventions salariales ou aide à l'embauche.

34. La plupart des gouvernements, notamment ceux des pays insulaires du Pacifique n'ont guère d'autre choix que celui d'utiliser la programmation active comme instrument pour résoudre les problèmes économiques et sociaux associés au chômage et la pauvreté chez les travailleurs.

35. Beaucoup de pays ont introduit des programmes pour créer des débouchés pour les jeunes, aider les femmes à entrer ou à réintégrer sur le marché du travail, à fournir une aide pour le développement des microentreprises et des services de l'emploi, et à renforcer la sensibilisation aux difficultés des handicapés. On dispose pour le moment de peu d'informations sur l'efficacité de ce type d'interventions.

VIII. SUBVENTIONS SALARIALES

36. L'efficacité des subventions salariales ou des primes à l'embauche pour la promotion de l'emploi n'a été mise à l'épreuve que dans un petit nombre de pays insulaires du Pacifique. Aux Fidji et en Papouasie-Nouvelle-Guinée il existe un système de primes à l'embauche pour certains groupes particuliers. La Papouasie-Nouvelle-Guinée a instauré une subvention pour attirer de nouvelles entreprises manufacturières, cette subvention étant versée pendant une période maximale de cinq ans et valable pour chaque employé à plein temps. Pendant la première année le montant est égal à 40 % du salaire minimal en vigueur puis ce pourcentage décroît progressivement au cours des années suivantes (30 %, 20 %, 15 % et 10 %).

37. Aux Fidji il existe une subvention sous la forme d'un crédit d'impôt de 150 % accordé à un employeur recrutant un primo-demandeur d'emploi. Ce crédit est valable pour les deux premières années d'emploi. Ce régime fiscal pour l'emploi existe depuis la fin des années 90 et quelque 1 600 employés appartenant à 54 entreprises en ont bénéficié en 2003. Étant donné qu'environ 15 000 jeunes quittent l'école chaque année pour entrer sur le marché du travail et qu'environ 8 000 obtiennent un emploi dans le secteur organisé, cela signifie que ce régime s'est appliqué à environ 20 % des primo-salariés. Le Gouvernement fidjien a procédé à des examens réguliers de ce système et il s'inquiète de constater qu'il n'y a pas d'informations démontrant qu'il stimule l'emploi ou qu'il ne fait que subventionner des emplois qui auraient été créés de toute manière. Après le dernier examen du système, il est proposé de renforcer la surveillance pour suivre les choses de près et faire en sorte que le système fonctionne comme prévu.

IX. LÉGISLATION SUR L'EMPLOI

38. La législation s'appliquant à l'emploi peut également contribuer à un programme actif du marché du travail. Ainsi, le projet de loi sur l'emploi, adopté en 2005 aux Fidji, contient des dispositions relatives à l'égalité des chances en matière d'emploi bannissant toute discrimination (par exemple à l'égard des femmes et des handicapés) dans les décisions concernant les recrutements et stipule que pour un travail égal il faut un salaire égal. En outre la législation fidjienne encourage vivement les grandes entreprises à recruter des handicapés. Il existe des dispositions similaires dans le projet de politique de l'emploi de la Papouasie-Nouvelle-Guinée et au cours de réunions tripartites régulières, le patronat, les syndicats et le gouvernement ont débattu, entre autres questions, de programmes de discrimination positive à l'intention des jeunes et les femmes en particulier²¹. Ce conseil tripartite a ainsi discuté de la distribution aux employeurs et aux employés d'une trousse d'information sur le VIH/sida constituée par le Conseil national du sida.

X. APPROCHE GLOBALE

39. L'expérience au niveau international s'agissant des programmes actifs du marché du travail axés sur des groupes particuliers montre qu'une approche globale est la meilleure solution, c'est-à-dire une combinaison de mesures qui donneraient aux groupes vulnérables accès au revenu et à l'emploi. Les Fidji ont tenté cette expérience dans le cadre de leur programme intégré de mise en valeur des ressources humaines pour la promotion de l'emploi. Ce programme existe depuis 2000 et a bénéficié à ses débuts d'un apport et d'un soutien de l'OIT. Il a été conçu pour recenser les personnes les plus vulnérables dans une zone géographique donnée et leur fournir une assistance adaptée à leurs besoins et en fonction des activités rémunératrices les plus prometteuses dans cet endroit. On estime que plus de 10 000 emplois ont ainsi été créés depuis 2000 bien que ce chiffre ne prenne pas en compte les effets de substitution.

XI. DÉVELOPPEMENT DES MICROENTREPRISES

40. Un élément important du succès d'un ensemble de mesures visant à aider les catégories les plus vulnérables est la mise en place de solutions de rechange viables à l'emploi rémunéré dans le secteur structuré. Beaucoup de pays insulaires du Pacifique ont adopté des mesures qui contribuent au développement des petites et microentreprises, notamment des mesures destinées à améliorer l'accès au crédit et des mécanismes d'épargne pour les pauvres.

41. La CESAP s'est aperçue que l'une des principales difficultés auxquelles se heurtaient le plus souvent les microentreprises de pauvres concernent l'accès au crédit aux taux du marché. Alors que des établissements de crédit du secteur structuré estimaient que les pauvres n'étaient pas bancables,

²¹ Voir *Delivering for Disability in Papua New Guinea*, service consultatif technique du CAOCEP au Gouvernement de Papouasie-Nouvelle-Guinée (novembre 2005), p. 18.

plusieurs groupes d'épargne et de crédit communautaires et commerciaux ont prouvé que non seulement ils étaient bancables mais qu'ils étaient beaucoup plus susceptibles de rembourser leurs prêts que les groupes à hauts revenus. Les expériences de la Banque Grameen au Bangladesh, de Self-employed Women's Association (SEWA) et de Mahila Melan en Inde, de Solidarity for the Urban Poor Federation (SUPF) au Cambodge, de Environment and Development Action in the Third World (ENDA) au Viet Nam et de Savings and Credit Systems (SIPSACRES) en République démocratique populaire lao montrent que beaucoup de microentrepreneurs faisant appel à ces mécanismes non seulement tirent leur propre famille de la pauvreté mais qu'ils créent également des emplois dans leur communauté.

42. On trouve des mécanismes similaires dans la sous-région du Pacifique mais il s'agit de petites opérations ayant une portée restreinte. Dans de nombreux cas les systèmes de microcrédit et d'épargne échouent parce qu'il n'existe pas d'autres mécanismes parallèles de soutien aux entreprises. Un centre national pour le développement des petites et microentreprises a été créé aux Fidji dans le but de mettre à la disposition de ces entreprises toute une logistique de soutien et d'assistance. Ce centre fournit des conseils sur la création d'entreprises, sur les personnes à contacter pour s'informer des systèmes de crédit et d'épargne et il est également chargé d'attirer l'attention sur les règlements qui font obstacle au développement des microentreprises.

43. La CESAP a noté que les cadres régulateurs et les structures des marchés gênent souvent les fournisseurs de ces microservices²². Ainsi, dans l'industrie des produits alimentaires préparés, au lieu de reconnaître que le marché comprend une vaste gamme de restaurants, depuis les restaurants haut de gamme et les vendeurs de produits alimentaires pré-cuits et emballés jusqu'aux vendeurs de rue, les règlements en vigueur dans de nombreuses villes excluent de manière discriminatoire les commerces bas de gamme et les plus vulnérables. Les villes peuvent non seulement faciliter la vente de nourriture dans les rues en délimitant un espace en bordure de trottoir et dans des espaces de restauration en plein air mais également faire en sorte que cette activité soit réglementée et satisfasse à des normes minimales d'hygiène et d'élimination des ordures.

XII. CONCLUSION

44. L'élimination de la pauvreté exige que les fonctionnaires gouvernementaux changent d'attitude et améliorent leur formation. Ils doivent considérer les pauvres comme des clients et des partenaires plutôt que comme des «subordonnés» et des ignorants qu'il faut prendre en charge. Ils doivent comprendre que souvent les pauvres savent mieux qu'eux comment résoudre leurs propres problèmes et qu'ils y réussiront s'il existe un environnement institutionnel qui les soutient. La tâche des fonctionnaires gouvernementaux est précisément de faciliter la mise en place de tels cadres institutionnels de soutien.

²² "Urban poverty alleviation" ... (cf. note 6).

45. La protection des droits de l'homme est au coeur du développement et de l'élimination de la pauvreté. Ceci s'inscrit parfaitement dans les pratiques sociales et la prééminence des droits familiaux et communautaires et des obligations sociales dans le Pacifique. Toute politique publique fondée sur les droits s'appuie sur les droits reconnus internationalement pour renforcer la capacité des groupes vulnérables de réclamer les ressources sociales, politiques et économiques dont ils ont besoin. Le processus d'élaboration de ces politiques consiste à définir les priorités, à constituer des alliances, à renforcer la collaboration et la coordination, à favoriser une meilleure compréhension des droits de l'homme et à mieux sensibiliser la communauté dans son ensemble grâce à des discussions ouvertes et au partage de l'information. Une politique publique efficace doit s'inscrire dans la vie de tous les jours et les priorités doivent être définies par les personnes les plus vulnérables, leur famille et les autres acteurs de l'ensemble de la communauté.

46. Les fonctionnaires gouvernementaux doivent également faire l'expérience du terrain au lieu d'élaborer des politiques à partir de modèles, théories et normes importés des pays développés. L'un des enseignements essentiels du succès des programmes d'élimination de la pauvreté a été que les initiateurs des programmes avaient étudié la situation réelle et défini les voies et moyens d'améliorer les mécanismes d'exécution existants en partenariat avec les pauvres.

47. La croissance économique est une condition nécessaire à la création durable d'emplois. Toutefois la croissance en elle-même ne crée pas d'emplois comme on peut le voir dans de nombreux économies à forte croissance. Il faut donc veiller à ce que la croissance soit générale et que les pauvres en bénéficient équitablement par l'emploi.

XIII. RECOMMANDATIONS

48. Les gouvernements doivent essayer d'élaborer des politiques de l'emploi favorables aux catégories vulnérables et en particulier:

- 1) Élaborer de vastes programmes actifs du marché du travail visant les catégories les plus vulnérables et adopter une approche globale comprenant des mesures s'adressant au secteur organisé ainsi que promouvoir l'emploi indépendant, en particulier par le développement des microentreprises.
- 2) Examiner l'information concernant la situation des catégories les plus vulnérables, leurs conditions de vie et leurs perspectives et veiller à ce qu'une information précise et ventilée soit collectée pour aider à l'élaboration des politiques puis à leur mise en œuvre.
- 3) Ratifier la Convention 159 de l'OIT sur la réinsertion professionnelle et l'emploi des handicapés.

- 4) Établir une information plus précise sur les dimensions de l'emploi des jeunes et formuler des politiques appropriées pour améliorer les possibilités d'emplois et d'activités rémunératrices pour les jeunes, afin d'atteindre l'objectif 8 (but 16) du Millénaire pour le développement.
- 5) Former de nouveaux partenariats avec la société civile et les organisations communautaires pour aider au développement des collectivités et à la protection sociale dans les communautés rurales et urbaines pauvres, et améliorer l'accès aux services essentiels et aux possibilités d'emplois.
- 6) Encourager les organismes régionaux, les organismes des Nations Unies et autres donateurs multilatéraux à approuver et à appuyer l'élaboration de politiques de soutien à l'emploi et de formation de revenu pour les catégories vulnérables, établir des partenariats pour l'élaboration et la mise en œuvre des politiques et veiller à ce que les questions de pauvreté et d'emploi soient soulevées et débattues dans les enceintes bilatérales et régionales.
- 7) Prier le Centre des activités opérationnelles de la CESAP dans le Pacifique (CAOCEP) de recenser les bonnes pratiques pour la formation de revenu et la création d'emplois pour les catégories vulnérables qui seront pertinentes pour les pays insulaires en développement du Pacifique et mettre en commun ces données d'expérience par les services consultatifs et des ateliers
- 8) Prier le CAOCEP d'organiser en 2007 un atelier sous-régional sur l'emploi, la formation de revenu et les politiques de protection sociale pour les catégories vulnérables en collaboration avec les autres organismes régionaux et organismes des Nations Unies.

*Annexe***QUELQUES INDICATEURS SOCIAUX ET ÉCONOMIQUES**

Pays ou territoire insulaire du Pacifique	Dernier recensement	Nombre d'habitants lors du dernier recensement	Population urbaine (%)	Taux annuel de croissance urbaine intercensitaire (%)	Taux annuel de croissance nationale intercensitaire (%)	Pourcentage de la main-d'œuvre masculine^a	Pourcentage de la main-d'œuvre féminine
États fédérés de Micronésie	2000	107 008	27 ^b			67	50
Fidji	1996	775 077	46	2,6	1,6	79,2	39,4
Îles Cook	2001	14 990	63	-1	-2,2	76	61
Îles Marshall	1999	50 840	65	1,8	2	66	35
Îles Salomon	1999	409 042	12	3,4	...	31	15
Kiribati	1995	77 658	37	2,2	2,5	86	76
Nioué	1997	2 088	35	1,2	-3,1	75	49
Palaos	1995	17 225	71	2,9	2,2	75	64
Papouasie-Nouvelle-Guinée	2000	5 190 786	15	4,1	4,4	68	67
Samoa	2001	176 848	35	2	1	68	73
Tonga	1996	97 784	32	0,8	0,6	75	53
Tuvalu	2002	9 526	47	1,7	0,5	-	-
Vanuatu	1999	193 219	21	4,3	3	55	45
Total		7 122 091					

^a Secrétariat de la Communauté du Pacifique; Bureau de statistiques des Fidji (1996).

^b D'après les données du recensement de 1994.

Pays ou territoire insulaire du Pacifique	Valeur de l'indice du développement humain (999)	Espérance de vie à la naissance (2001)	Alphabétisation des adultes ^c		Pourcentage de la population âgée de 15 à 24 ans	Inscriptions dans l'enseignement primaire (2000)	Inscriptions dans l'enseignement secondaire (2000)
			Male	Female			
États fédérés de Micronésie	0,569	67	77	66	21,4	92,3	24,9
Fidji	0,752 ^d	69,3	95	91	19,6	94,7	...
Îles Cook	0,822	...	93	94	15,8	92,3	...
Îles Marshall	0,563	68	79	69	19,9	84,1	...
Îles Salomon	0,594 ^g	68,7	39	20	20,7	56	...
Kiribati	0,515	58	94	91	20,3	93,5	38,5
Nioué	0,774	70	98	97	15,4	90,2	64,9
Palaos	0,861	67	94	88	14	76,2	23,1
Papouasie-Nouvelle-Guinée	0,523 ^e	57	35	21	19,5	77,4	...
Samoa	0,775 ^f	69,5	96	96	17,7	87	16,6
Tonga	0,647	68,6	99	99	20,4	89,4	62,7
Tuvalu	0,583	64	95	95	17,2	99,6	...
Vanuatu	0,659 ^h	68,3	37	30	19,8	78,2	18,3

- - - - -

^c PNUD, *Rapport sur le développement humain (1999)*.

^d Valeur de 2003, en baisse par rapport à la valeur de 0,754 de 2001.

^e Valeur de 2003, en baisse par rapport à la valeur de 0,548 de 2001.

^f Valeur de 2001.

^g Valeur de 2003, en baisse par rapport à la valeur de 0,632 de 2001 mais en hausse par rapport à la valeur de 0,371 de 1999.

^h Valeur de 2003.